

Title	国際金融複合体 R.ウェードの世銀論に学ぶ
Author(s)	本山, 美彦
Citation	経済論叢 (1998), 162(5-6): 11-33
Issue Date	1998-11
URL	http://dx.doi.org/10.14989/45247
Right	
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	publisher

經濟論叢

第162巻 第5・6号

21世紀の情報教育.....	定 道 宏	1
国際金融複合体.....	本 山 美 彦	11
トヨタ自動車の部品調達物流.....	杉 田 宗 聰	34
米国におけるビデオ・ゲーム産業の 形成と急激な崩壊.....	藤 田 直 樹	54
日本・韓国の技術進化と産業内貿易.....	鄭 承 衍	72
戦前の日本石炭業界における 資生堂のブランド戦略.....	齊 木 乃里子	95
中国の地域経済格差に日系進出企業が与える 影響に関する計量分析.....	矢 野 剛 仙 田 徹 尹 清 洙	118

經濟論叢 第161巻・第162巻 総目録

平成10年11・12月

京 都 大 学 經 済 學 會

国際金融複合体

——R. ウェードの世銀論に学ぶ——

本 山 美 彦

はじめに

「世銀の現在の援助政策を見ると，市場メカニズムを重視するあまり，政府の役割を小さくするという考え方に立っているとの印象が強い」と批判したのは，当時（1992年5月）の世銀理事の白鳥正喜氏であった（白鳥正喜 [1992]）。〈 〉内は要約）〈1960年代，70年代の開発戦略は，政府の役割を重視するものであったが，国营企業や輸入代替産業の育成に失敗したことが明らかになるにつれ，市場メカニズムを重視する考え方が強くなってきた。そして，世銀は『1991年世界開発報告』で，「市場に友好的な（market friendly）アプローチ」を取るべきであるとした。市場が適切に機能する分野では，できるかぎり政府の役割を小さくし，市場に依存できない教育，保険，栄養，家族計画，貧困削減への投資，良質な社会的・物的・行政的・法制的基盤の構築，環境保護などの分野では，政府が積極的な役割をはたすべきであるというのが，そのアプローチの内容である。しかし，世銀はこうした「市場に友好的なアプローチ」を取らず，市場メカニズム偏重の考え方に基づいた政策を途上国に押しつけてきたきらいがある」と，白鳥氏は主張した。市場メカニズムが作動しないし，そもそも，市場そのものがない途上国に，「市場至上主義」をもち込むのは非現実的である，と氏はいうのである。

氏が挙げる政府の役割とは，〈民間の経済主体に中期的なガイダンスを示すこと，適切な経済政策，人材の育成，国民の貯蓄の奨励と，それを生産的な投

資に結びつける金融システムを構築することである。とくに、政策金融にはたす政府の役割は重要である。日本では、基幹産業、中小企業、輸出企業、農業、住宅建設などの、特定分野の成長を促進するために政府が特別の金融機関を通じて長期・低利の融資をすることは極めて有効であった。日本開発銀行は基幹産業に長期資金を低利で貸し付けた。その他、日本輸出入銀行、国民金融公庫、中小企業金融公庫、住宅金融公庫、等々が、特定の対象に的を絞り市場金利を下回る融資をしてきた。世銀は、それが自由な金利決定を妨げ、資源配分を歪めるので、認めるべきではないと批判する。しかし、市場に任せておけば一部の大企業だけが金を借りられるだけで、中小企業は置いてきぼりを食う。どうしても、中小企業育成のための特別の金融機関が途上国には必要である。こうした機関のある韓国、台湾、タイ、マレーシアなどでは中小企業が育っている。〉

〈人材育成にも政府の役割が不可欠であり、すでに世銀に日本政府は「政策・人材育成基金」を設けているし、その他の国際金融機関にも、「日本特別基金」を設けて留学生を招き、日本で研修させている。〉

〈日本の系列、メインバンク制、終身雇用、年功序列制、企業内の労働組合、等々の日本的特性があったからこそ、日本は経済的に成功したのである。これをそのまま世界に適用することはできないにしても、「しかし、世銀が信奉するアングロサクソンの考え方では説明し切れない成功例が存在することをまったく無視するのは誤りである。どのような政策がどのような条件下で可能であったのか、他の方策に比べより効果的であったかなどについて、まず研究することが必要である。世銀はすでにメインバンク制、官僚制度、NTT、旧国鉄の民営化、中小企業の発展、都市産業公害、政策金融、税制、徴税制度なども、今後、研究対象にしている」〉と、氏は書いていた。

1990年代に入って、年を追うごとに日本経済の落ち込みが激しくなり、グローバル・スタンダードということで、こうした日本的なものの有効性を論じる議論は急速になくなっていった。しかし、アジア危機の深化に伴い、世銀・

IMF が従来の路線転換の必要性を完全に拒否することができなくなる可能性が強くなるや否や、1992年に白鳥氏の提起した政策金融、生産的産業に結びつく金融構造の必要性が、再度、日本政府によって提起されるようになった。日本政府の最近のそうした提起が大きな影響力をもちうるのかといったことを判断するためにも、世銀が、日本政府の要請を受けて、1993年9月に研究・公刊した『東アジアの奇跡』の顛末をみることにしたい。そのさい、R. ウェードの、関係者たちとのヒアリングに基づいた『奇跡』の研究に大きく依存することにする (Wade [1996])。

1 開発路線に占める世銀の位置

世銀は、開発理論の普及者としての位置を保持している。開発理論は、世銀の理論に与するのか、反対するのかという構図をもっている。それは、世銀が低所得国の国際資本市場へのアクセスに大きな影響力をもっていること、他の開発機関に比較してはるかに大きな予算と計画作成能力をもっていること、その報告書などを通じて、世界のメディアの耳目をそばだたせる力をもっていること、等々のためである。

1980年代初め、ケインズ経済学が衰微し、サプライ・サイド経済学が優勢になってきて、ワシントン・コンセンサスというものができ上がっていた。つまり、政府は、民間取引を指導するのではなく、後押しをし、労働を除く経済要素、財・サービス・資本の世界経済的移動の自由化を図ること、といった2つの内容を、そのコンセンサスは、基本柱にするものであった。世銀は、新しく「構造調整ローン」(Structural Adjustment Loans) というものを作り、これを梃子として、そのコンセンサスを押し進めようとしていた。以後、援助を世銀から受け入れた途上国は、政府の介入を小さくし、自国経済を国際取引に開放することを目指さなければならなくなった。世銀の年報は、以後、この施策の正当性を訴えるものばかりであった。とくに1987年版『世界開発報告』(*the World Development Report 1987*) の表題は、「貿易と工業化」(Trade and

Industrialization) というもので、新古典派的な「自由市場」(free-market) を途上国が強力に採用すべきであるとした強い主張を提起したものであった¹⁾。

1980年代の後半になって、世銀は、とくに、金融部門の改革に注意を払うようになってくる。最初は、「世銀金融部門作業部会」(Bank Task Force on Financial Sector Operations) が、後には、「作業司令部」(Operational Directive) が、具体的な改革プランを作成することになった。途上国の金融に関しては、広範な規制緩和、金利規制の撤廃、政策金融プログラム(directed credit programmes)の停止、等々がその内容であった。

ところが、世銀の年次報告書に、金融部門における政府の介入の妥当性を認めたものが刊行されたことがあった。1989年の報告書がそれである。「金融システムと開発」(Financial Systems and Development) のタイトルをもつ『1989年世界開発報告』(the World Development Report 1989) では、世銀金融部門作業部会の手になる金融関係の個所で、情報の偏在なり、外部性によって、民間金融市場はときには誤るという指摘がなされている。それでも、その誤りは政府による金融統制に比べて、早期に正されるものであるとされている。監督と監視が有効である個所では、政府による直接の金融供与も機能し得るにしても、それは、徐々に撤廃されるべきであるとも主張されている。すくなくとも、この報告に関するかぎり、世銀の主張はマイルドなものであった。

しかし、その論調もただちに撤回された。この報告書が提出されてから1か月後の1989年8月、世銀は、the Report of the Task Force on Financial Sector Operations を発表した。この報告書は、執筆陣のチーフ、レビー(Fred

1) 「工業化」の前に「貿易」という語句が位置づけられていることに注意されたい。最近の西側のエコノミストは、貿易、そして、自由貿易政策が、工業化を推進するものと理解しているのである。この点、貿易、とくに管理された貿易は、工業化と産業戦略に従属するものであるとの日本のエコノミストとは違っている(Wade [1993], pp. 67-68)。ただし、概念的には、世銀も、途上国では民間部門の成長を促す環境を欠いていることを認め、市場にも欠陥があることをしばしば認めることになった。それが、既述の白鳥氏が挙げた『1991年世界開発報告』の「市場に友好的なアプローチ」である。これは、主席エコノミスト兼副総裁として世銀に乗り込んだローレンス・サマーズによる命名で、この「報告」の草稿段階では使われていた、極端な響きのする自由市場という言葉に代えたものである。

Levy) の名にちなんで、『レビー報告』(the Levy Report) と呼ばれているが、今度は、非常に強い調子で、金融市場への政府介入を批判している。そして、以後の世銀の金融部門に関する論調は、『1989年世界開発報告』ではなく、この『レビー報告』に依拠するようになった(Wade [1996], p. 6)。

しかし、こうした世銀の動きに対して、日本政府が猛烈に反発した。1980年代、日本は、膨大な援助と外国投資によって、対外関係に大きな影響力を発揮するようになってきた。1980年代初めには、世銀融資の最大の協調融資者になっていたし、世銀のソフト・ローンを担う IDA 出資者としては、第2位であった。アジアへの2国間援助額は、日本が最大であった。そして、1984年、日本は世銀への収支の第2位になる。1989年には、日本は、アジアだけでなく、世界への援助額で第1位に浮上し、1990年には、世銀の民間部門融資機関である IFC (the International Finance Corporation) の第2位の出資者となり、1992年には、日本は、IMF において、ドイツと並ぶ第2位の出資者になった。1990年代初めには、日本は米国を抜いて、世界最大の製造業生産額を上げる国になっていた。日本1国で、先進諸国の純貯蓄額の半分を占め、世界最大の外国投資国になった。ちなみに、米国の純貯蓄はわずか、5%を占めるにすぎなかった。そして、米国の赤字は日本の金融でファイナンスされてきた。これらすべての要素が日本を国際金融部面で重要な国に仕立て上げた(Wade [1996], pp. 6-7)。

こうした状況下で、日本は、日本からの援助を受け入れた国に、世銀流ではない開発戦略、つまり、より強い政府介入戦略を採るように働きかけるようになった。国家が主導する産業育成政策によって、他よりも優先的に発展させるべき産業部門を選択したり、国民経済の目標を設定すべきであると、日本政府は援助受入国を説得するようになった。規制された金融、優先的に特定部門に注がれる金融、のあり方が、そうした政策のインフラとしても重要であると日本政府は強く訴えるようになった。

1988年のタイへの援助を皮切りに、以後、日本政府のそうした意図を体现す

る援助が一般化した。援助の中身の多くは、日本企業用に用意される工業団地の造成に使用されるものであった。日本企業は、OECD 諸国が日本に課している輸入制限、さらに日本の厳しい環境基準をクリアし、1980年代半ばの円高に対応するためにも、日本の生産の多くをオフショアに移すことを試みていた (Lincoln [1993], p. 124)。

日本の援助の要は政策金融にあった。政策金融 (directed credit) とは、補助、目標、特定化された金融のことを意味する。1980年代後半、日本の大蔵省は、ASEAN・日本開発基金 (the ASEAN-Japan Development Fund) を設立した。これは、民間部門を支持するための政策金融を提供するためのものであった。この基金は、日本の最大の援助機関である OECF (海外経済協力基金) に統轄される。これに不安を感じた世銀のスタッフは、日本の役人に非公式にその不安感を伝えた。しかし、その効果はなかった (Wade [1996], p. 8)。

1989年9月、世銀と日本の OECF との間の政策金融に関する対立が顕在化した。フィリピンの事例に関して、世銀上級副総裁のクレシ (Moccn Qureshi) が、ASEAN・日本開発基金を統轄する日本の OECF 総裁に書簡を送り、産業補助的ローンの再考を求めた。市場金利よりも低いこれらローンが途上国の銀行を含む金融機関を迂回して使われると、「金融部門の発展のためには逆効果であるし」、IMF の拡大融資 (Extended Fund Facility) とか、世銀の「金融部門構造調整」 (Financial Sector Adjustment Loan) が目指している「金融改革を損ない、後戻りさせかねないものである」というのである。1986年、世銀は2つのフィリピン国営銀行改革を支援する合意をフィリピン政府と交わした。これら銀行が破産の危機を迎えたのは、人的なつながりからくる政策金融のせいであったと認識する世銀は、この政策金融の廃止を援助の条件とした。ところが、日本の件の基金が、非常に限定された政策目標に沿った補助金的政策金融の供与をフィリピン政府に申し入れた。これは、世銀にとって看過できるものではなく、東京、ワシントン間で折衝が繰り返された。

日本側が、より広い産業の発展のために、金融政策が展開されるべきであるとしたのに対して、世銀側は、いかなる補助金も否定し、金利は市場決定的なものでなければならないとした (Wade [1996], pp. 8-9, 久保田勇夫 [1993] [1994])。日本側は猛烈な反発をこの書簡に対して示し、世銀理事会に抗議した。多くの途上国代表がこれを支持したものの、広がりはなかった。世銀はこの問題を一蹴してしまった。

日米間の緊張は高まるばかりであった。1989年5月から1992年にかけて、両国は、構造調整計画 (the Structural Impediments Initiative) を作成する作業をおこなっていた。米国側は、日本の小売業の改革と企業の相互もち合い (the cross-ownership of firms) の解消を訴え、日本がもっと米国型の「自由市場」を構築すべきであると主張した。日本は、米国側の提案にことごとく抵抗し、むしろ、米国の組織こそが改革の対象にされるべきであると主張した。米国は、日本政府への不信感を露わにしていた (Rafferry [1994])。この間、日本はマレーシアが首謀者である東アジア経済会議 (East Asian Economic Caucus) に傾斜し、米国が主導するアジア太平洋経済協力会議 (Asia-Pacific Economic Cooperation Forum) には冷淡であったとすら外部からはみられるようになっていた (Johnson [1993 b], p. 40, [1994])。日本はいよいよ米国離れを本格的に開始する気配であると受け取られることも多かった。

1991年10月、OECD が久保田勇夫氏をキャップとした「世銀の構造調整アプローチ問題—主要パートナーからの提言」という報告書を公刊した。

OECD の主張点は、以下の通りであった。(1) 途上国が持続可能な成長を達成するためには、途上国政府は、「投資を促進させることを目指す (directly) 政策を採用すべきである。(2) これらの政策は、将来のリーディング産業を育てるべく、明確な産業政策の一環として実施されるべきである。(3) 政策的、補助金的な信用供与が、産業を発展させるための鍵である。途上国では金融市場がこれまでは失敗してきたので、とくにそれがいえる。(4) 企業の所有形態の決定も、ただ、一般的に論じて、民営化が良いというのではなく、各国ごと

の現実的な経済、政治、社会的条件が考慮に入れられなければならない。どの国にでも適用できるような国営企業の民営化が無条件に正しいというべきではない。とくに外資による所有権の移転には国民的な反感がどうしても生じてしまう。(5)「戦後日本の財政・金融政策が考慮の対象になる。特別優遇税制度、開発の制度融資などがそれである」(OECD [1991], pp. 5-6)。

久保田勇夫氏がこのペーパー作成の主たる推進役であった。彼は、1991年10月の世銀・IMFの年次総会でそれを配布しようとした。研究チーム全員の合意は得られなかったものの、OECDの理事会は、この報告書の世銀総会での配布に同意した。世銀総会の会期もあまり残されていなかったし、そのチャンスを見送れば、つぎの総会まで、後1年待たねばならないという判断があったからである。報告書は非常に短く、英文タイプで14ページであった。

1991年10月、世銀・IMF理事会の席で、大蔵大臣の代理出席をしていた三重野日銀総裁がつぎのように発言した。

「アジアの経験が示すところのものによれば、開発戦略は健全な市場メカニズムを必要条件とはするものの、政府の役割は否定されるべきではない。世銀とIMFがこのようなアプローチを考慮する広範な理論的研究をおこない、このアプローチが適用できる地域もあることを明確にして載きたい」(世銀の記者発表, Johnson [1993 a], p. 60)。

三重野総裁の発言は、大蔵省国際金融局が用意したものである。OECDから大蔵省国際金融局に移っていた久保田勇夫氏の草稿がそれであった。久保田氏は、後に記者たちにもっと明確に語っている。「本当に信じがたいことだ。彼ら(世銀)は自己の経済学の枠組みが完全だと思っている。しかし、彼らは間違っていると私は思う」(*International Herald Tribune*, 2 March, 1992)。

1991年11月、世銀の内部で当の世銀の政策を批判する研究が出されるという珍事が起こった。*Support for Industrialization in Korea, India, and Indonesia* というタイトルの研究報告書であり、「事業評価部門」(the Operations Evaluation Department of the Bank)のラーリ(Sanjaya Lali)の執筆によるもので

あった。その結論は、アジア経済における政府介入の成功について、これまで注意を払わず、貸出政策において、アジアの経験を生かさなかったことは世銀の誤りであるというものであった。アジアからの教訓のうち、もっとも重要なものは、「国民的レベルでの産業の成功は、インセンティブ、能力、組織の3つの要素の相互作用に依存していて、単一の要因のみによって産業的發展が実現するわけではない、という点である。もし、市場が失敗すれば、これら3つの要素が駄目になってしまう。産業政策とはこれらすべての要素の相互作用を促進させることである」(World Bank [1991], pp. iv-v)。ところが、世銀は、インセンティブのみに傾斜して、能力とか組織面を發展させることを怠り、結果的に、産業政策における積極的な立場を取ろうとはしなかった。世銀は、韓国の工業化への言及が若干あるものの(p. vii)、「世銀がなすべきことは、政府の産業政策を支援し、各国政府に多様な政策採用を可能にさせるものでなければならない」(pp. 54-55)と、かなり大胆な世銀批判がそこでは展開されていたのである。

上級理事たちは、この見解が発表に耐えるほど修正されなければ、公刊は中止すべきであるとした。「政府介入をあまりにも強く擁護しすぎている。この研究には、政府の失敗とそれを最小にする点への言及があるにはある。しかし、この研究は不可能なこと、つまり介入による貿易と工業化とを希求していくことに変わりはない」。それは、世銀がベストと考えるアプローチとは別種のもの(at variance with)を提唱している。それは国の対話には有害である、というのが上級理事たちの見解であった。これに対して、援助受入国の理事と日本選出の理事はこのレポートを1字1句修正せずに公刊することを強く主張した。そして、彼らが押し切り、報告は公刊された(Wade [1996], p. 12)。

1991年後半になると、日本と世銀・米国との緊張はますます高くなった。日本側の論者をインタビューした記事、たとえば、「世銀の戦略に関する日米の相違」といったタイトルの記事が、米国のジャーナリズムにしきりに登場するようになった。日本側は、世銀を「単純な頭脳」、「古びた西側の概念で、日本

やアジアの隣国の経済的成功をもたらした戦略を考慮にいれることに失敗した」とまでいい切っていた²⁾。世銀の上級理事たちは、政府の役割を評価し、政策金融を重視するという日本の姿勢を自己への脅威と受け取っていた。

理由の第1は、日本の援助が贈与である点に世銀よりもはるかに魅力的な援助であった点にある。世銀は主たる融資先を東アジアと東南アジアにみい出さなければならなかった。ところが、その地は、日本が集中的に援助しているところであった。

第2に、日本が産業政策の鍵として政策金融を重視しているが、それは、金融の自由化を目指す世銀の政策と真っ向からぶつかることになる。それは、1980年代のマクロ経済的改革案と衝突するものである。

第3に、もし世銀が日本政府の希望通りに政府による介入の効果を認めてしまえば、日本が提供する条件よりも緩いローンを出すことは不可能であったので、世界でもっとも条件のよい借入を世銀が享受できるといったメリットを世銀は捨てなければならなくなる。そうすれば、日本の援助に比べて条件が悪い世銀のローンを受けようとする国はなくなるであろう。世銀がもっともよい条件で資金調達ができ、トップクラスの格付けを得ることができるか否かは、金融世界の評判による。それは、金融世界にとって「健全な」政策を世銀が展開できるかどうかにかかっている。金融世界の考え方は、各国ごとに異なるのではなく、どの国にも同一の原則を適用してしまうべきであり、それは、国際経済に参加するためには、単一の原則、非国民国家という原理が必要であるという考え方に基づいている。そのためにも、単一の原則をすべての国に適用するのが便利である。そして、その原則はけっしてナショナルなものであってはな

2) もっとも報告書の公刊に反対していた上級理事、ミラー (Rich Miller) の言葉は、*The Journal of Commerce*, 11 December 1991, p. 1a に掲載。また、"Free Market Theory nor Practical in Third World Interview with Masaki Shiratori," *Euro Money*, March 27, 1992; "Japan Challenges World Bank Orthodoxy," *Far Eastern Economic Review*, March 12, 1992, p. 49; "Japan Presses World Bank on Lending: Nation Begins Asserting Independent Voice in Global Forum," *The Nikkei Weekly*, March 12, 1992, p. 3 など。対ロシア支援でも日本は米国、世銀、IMF と対立した。その間の経緯については、Rowley, Anthony [1992, pp. 59-60]。

らない。これが、世銀の用いる口実であった。

第4に、もし世銀が日本の見解を受け入れてしまえば、それは米国の対外政策と衝突してしまう。世銀こそは米国が自国の政策を実施するのに利用している機関である。世銀総裁はつねに米国人であった。そして、米国の出資額からすれば不当なほどスタッフには米国人が多い。米国人が3分の2以上を占めている。研究スタッフの80%は英米の大学を卒業した人である。上級職員は465人いるが、290人が米国の大学、74人が英国、10人がカナダであり、日本の大学卒はゼロである。

第5に、世銀憲章は、「非政治的」(apolitical)であることを要求している。非政治的・経済的合理性によってのみ許容される単一の政策、これのみが、政治的に偏らない構造を生み出すと世銀は豪語する。そもそも、ブレトンウッズの会議の主要思想は、新しい金融秩序では、すべてのメンバー国が同等に扱われるというものである。それは、1920年代、金融危機の陥った国を救済することが、あまりにも政治的におこなわれていたことの反省から生み出されたものである。それゆえに、どの国も同じ原則を適用されなければならないという姿勢を世銀はもっている。こういう姿勢に世銀がある以上、差別的な金融政策や、差別的な産業政策を世銀が認めてしまえば、その原則を放棄したことになるし、そもそも、政治的に賄賂などで腐敗した政権が差別的な産業政策を採ってしまえばどうなるのかとの疑問を世銀はもっていた。

第6に、世銀の政治的なコミットメントは、新古典派経済学から生まれている。担当エコノミストは英国、米国で訓練を受けた人である。1980年代、彼らが世銀の中核から底辺を支えた。他の専門家は事実上排除され、エコノミストのみが残存した(世銀スタッフの構成については、Stern [1993])。共通の新古典派的単一の政策を打ち出すことが通例となることによって、上級のマネージャーたちは、自分たちが、好まない政策を下位のものたちが勝手におこなうというようなことで苦しめられることはほとんどなかった。当然にも、新古典派の教義に反する政策は一切、世銀のスタッフからは排除されていた。状況に

応じて、政治的な配慮によって、修正される場合もあるが、それは、けっして、経済学的な教義から出たものではなかった。

第7に、世銀は日本の政策が世銀のみならず、借入国に対しても脅威になると判断したのである。日本の要求は、借入国に对外政策と国内政策との齟齬を生み出す。自由化によって国際経済に適合しつつ、国内的には差別的な産業政策を採用させられているからである。そうした差別的な政策は、世銀によれば、国民の福祉を損なうものである。中には、日本のいう差別的な政策によって、成功する政府もあるだろうが、90%の政府にはその政策の採用は不可能である。にもかかわらず、政府に介入させようとする圧力が存在する。世銀やIMFの存在がなければ、政府はそうした圧力に負けてしまいかねない。ところが、世銀が阻止しようとしているそうした圧力を、日本が助長してしまっている。

第8に、そうした政策がたとえ成功したとしても、それは、国際経済にただ乗りしているだけのことにすぎない。輸出だけをおこない、輸入を制限するからである。一部の国が日本的な政策を採用すれば、成功することがあるかもしれないが、それは、ただ乗りから生まれるものである。世界のすべての国が日本的な政策を採用してしまえば、大変なことになる。それは、システムへの脅威である(Wade [1996], pp. 14-17)。

以上の8つの理由によって、世銀は自行の第2位の出資国、日本の方針を拒否した。しかし、世銀が東アジアの経済的成功の秘密を明確にしないかぎり、危険性は広がり、対立は持続するはずであった。しかも、日本の立場を失わせるようなことがあれば、第2位の日本の今後の協力を得ることができなくなる。世銀『東アジアの奇跡』は、こうした世銀にとっての難問を克服すべく公開されたものである。

2 『奇跡』の中身

1991年、世銀の新総裁、プレストン(Lewis Preston)の就任とともに、日本の大蔵省は、世銀に圧力をかけ、東アジアの経済成長の経験を研究すべきで

あるとした。上級理事たちはそれには気乗りがしなかったが、以下の理由から最終的には日本の要望に応じた。

第1に、日本側が資金を出し、世銀側はスタッフを提供するだけでよい。資金は、「はしがき」で指摘したように、世銀内に設置された日本の基金から出される。第2に、世銀が日本の要求に応じてくれると、日本は、金融の規制緩和を押し進める世銀への反抗をやめるといったからである (Wade [1996], pp. 17-18)。

1992年1月、日本の基金から120万ドルが手当されて、研究が着手された³⁾。刊行までに18か月かかった。そして、報告書は1993年9月の会議で報告された。

研究の核心部分は、サマーズ (Lawrence Summers) とパーゾール (Nancy Birdsall, 研究部門, 米国人) の指揮の下で、ページ (John Page) をヘッドにしていた。ページは、6人のスタッフを編成した⁴⁾。1992年初めから1993年初めにかけて、『奇跡』の草稿が書かれた。ページは、サマーズから、新しい思考のもとで、日本人の理論を注意深く聞き取るようにといわれていた。ページが語るところによれば、「われわれは、新しいストーリーを見つけることに必死であった。世銀の〈市場に友好的な〉というストーリーはすでに、『1991年世界開発報告』で謳われていたので、新基軸が欲しかったのである」。それでも、サマーズは、ページに対して、「あなたは、あまりにも、新古典派的すぎる。……まるで、新古典派の囚人服を着せてしまおうとしているようだ」という批判をしていた (Wade [1996], p. 19)。

多くの時間を費やした末、チームが達した結論は、「非正統的な政策がときには有効であり得ることもあるが、例外的なものを除いて、われわれはそれを

3) 支出の総額は、世銀スタッフの費用が80万ドル (1人年間15万ドルの1.5年分)、さらに世銀自身が20万ドルを負担し、合計220万ドルであった。これは年報『世界開発報告』とほぼ同額である (Wade [1996], p. 18)。

4) 日本の資金支出によっておこなわれた日本研究もある。The Evolution, Character and Structure of the Japanese Civil Service, and its Role in Shaping the Interrelationships between the Government and the Private Sector がそれである。これは世銀の教育チーム, the Economic Development Institute (EDI) のテキストとして使用されることになっていた。台湾、韓国、インドの税制の研究もおこなわれた。この費用の180万ドルも日本基金から支出された (Wade [1996], p. 19)。

明示することはできない」というものであった。しかし、「制度的基盤」(institutional basis) についての目配りはなされた。「東アジアの制度の、どの側面が、介入主義や権威主義的国家に等しく降りかかるコストを避けることを可能にしたのだろうか。それに、多くの戦略的な介入があくどい利権あさりを生み出さなかったのはなぜか。なんらかの制度的原理が指令的な色彩を薄めたのであろう」(Wade [1996], p. 20)。

1993年3月、『アジア・ウォール・ストリート・ジャーナル』紙 (*Asian Wall St. Journal*) からフルタイムの編集者であるマクドナルド (Lawrence MacDonald) が雇われた。チーム内では唯一のアジアで働いた経験のある彼は、貯蓄・教育といった文化的な面と海外中国人の存在を入れようとした。チームはその申し出を断った。前者については、証拠を挙げるのが困難であり、後者については、人種差別的な見解を入れることになるからである。

草稿が東アジア部門のスタッフたちに回されて検討された。東アジア担当のスタッフたちは、草稿が過度に介入を高く評価していることに反発した。「主張を裏付ける証拠はどこにあるのか」というのが彼らの反発であった。彼らは、「戦略」的な介入のみがアジアの成功を支えたと受け取られかねないことを危惧し、『1991年世界開発報告』の新古典派的な線にもどすべきだと主張した。実際、1991年のときの報告書は、東アジア担当主任エコノミストが指導したものである。

ページとバーゾールは、用語を書き直すことにした。第1に、「戦略」(strategy) という言葉の響きが、少なくとも東アジア副総裁にとっては、彼らが表現して欲しいと願っている範囲を超えて、産業政策が効率的であったと主張しているようにみえかねない。そこで、「戦略」という言葉を「機能的」(functional)、「成長のための機能的アプローチ」(functional approach to growth) というように表現を変えた (World Bank [1993], p. 88, fig. 2.1, 邦訳, 86ページ, 図2.1)。その上で、彼らは、2つの鍵となるアイデアを加えた。標準的新古典派の基準による「市場に友好的なアプローチ」とは、マクロ

経済の安定、貿易の自由化、人材育成、民間部門を誘導するしっかりしたルール、という4つのパフォーマンスがうまくいく体制のことであるが、これを彼らは、東アジアの成長が、蓄積の促進、効率的な分配、生産性の向上、という3つの政策の関数であるとの表現で代替した。「3つの関数である」という表現によって、東アジアの「蓄積」、「効率的な分配」、「生産性向上」といった言葉が単独で使用された場合には、「戦略」的な響きがなお残る面を希薄化させたのである。市場が成熟していない発展段階の初期には、政府介入が必要であると言わずに、「熟慮に長けた機関」(deliberative councils)があってもよいとした。そうした機関が、墮落しないためには、政府による監視下で選ばれたもの同士を競わせ(contest)ればよいとした。ここでも、'Government as referee'というのが、新古典派が求める強力な政府像であるのに、コンテストという用語を発明して、政府がレフリーだけでなく、積極的なプレイヤーでもあったという東アジアの現実を曖昧にすることに成功したのである(Wade [1996], p. 21)。

政策金融(directed credit)と金融的抑制(financial repression)という言葉は、最後まで残った。これこそが、日本政府がもっとも強く主張したかったものである。しかし、ここでも注意深く、意図的に曖昧な表現が駆使された。日本と韓国において、政策金融がプラスに機能したという証拠はないと主張する一方で、その逆のマイナスの効果があったことを示す証拠もないといっているのである。金融抑制についても、ペイジは、韓国と日本で金融抑制が「存在していたという事実」を認めた上で、これが、成長にマイナスの効果を与えたという証拠を云々することは世銀の思考の埒外にあるとして退けた。金融抑制の程度も、日本や韓国のような良好なマクロ経済下では、大きくなく、たいした影響はないとした。つまり、巧妙に判断を避けて、市場至上主義的理事たちの反感を得ないように、さりとして、「政策金融」、「金融抑制」といった用語にもっとも強く関心を寄せるスポンサーの日本を大きく落胆させないように、工夫した表現が用いられたのである。そして、この曖昧な表現が、スティグリッ

ツ (Joseph Stiglitz) によって支持されたこともあって、理事会では承認された (Wade [1996], p. 21)。

本報告書は、執筆陣の担当個所が明示されていない。論者が忠実に世銀の路線のみを繰り返すということを戒め、スポンサーの日本の立場への一定の理解を示した匿名論文であるという性格は、サマーズら責任者の指示によるものである (Wade [1996], p. 22)。

報告書は、世銀の刊行物としては、初めて、東アジアでの政府の積極的な介入の「事実」を認めた。そうした介入が、輸出と信用供与を通じて、成長を促進することがいくつかの東アジア諸国で可能であったという議論も、中身に盛り込まれた。「強制貯蓄、(時には非常に特定の) 投資促進税制、リスク共有、資本流出制限、金利抑制などの、より選択的な介入は、いくつかの、HPAEs (High Performing Asian Economies)、とくに、日本、韓国、シンガポール、台湾において成功したようにみえる」とさえいっている個所がある (World Bank [1993], p. 242, 邦訳, 231ページ)。

さらに報告書はいう。「われわれの証拠によれば、輸出に振り向けられた政策金融は高い社会的便益をもたらし、さらに日本と韓国の場合には、他の政策金融も投資を増加させ、重要な波及効果を生んだと結論づけることができる」 (ibid., p. 356, 邦訳, 340ページ)。

世銀総裁、プレストンの序文も、スポンサーの日本への気配りを表したものであった。

「このような多様な経済発展の経験は、経済政策や政策アドバイスが効果的であるためには、各国の実情に即したものでなければならないという見解を強く支持するものである。……本レポートはまた、いくつかの点での新しい分野に踏み込んでいる。本書では、北東アジアを中心とするいくつかの国では、いくつかの選択的介入が成長に寄与したと結論づけ、介入が成功するための必要条件についての理解をさらに深めている。……これらの前提条件は、どのような制度・機構のもとで政策が実施されるかということが、政策それ自体と同様

に、政策の正否にとって重要であることを示唆しており、本レポートでは、東アジアの急成長をもたらした制度的基盤に大きな関心を示している」(*ibid.*, p. vi, 邦訳, iiページ)。

序文は、「いくつかの選択的介入が成長に寄与した」と断定的に述べ、「かもしれない」(*may have*)という表現を使っていない。これは大変なことである。しかし、この「いくつかの選択的介入が成長に寄与した」という個所と、「われわれの証拠によれば、輸出に振り向けられた政策金融は高い社会的便益をもたらし、さらに日本と韓国の場合には、他の政策金融も投資を増加させ、重要な波及効果を生んだと結論づけることができる」という個所だけが(*ibid.*, p. 356, 邦訳, 340ページ)、日本が120万ドル払った対価なのである。

テキストの他の部分は、強烈な反産業政策意識で彩られていた。「産業政策は、おおいに非効率的である」とか、「特定の産業を促進させることは一般的に機能しなかったし、他の途上国の役に立つものではない」(*ibid.*, pp. 312, 354, 邦訳, 296, 338ページ)といった文言が散りばめられていた。

報告書は、証拠の提示というよりも、レトリックによるパラダイム擁護である色彩が濃い。たとえば、「政策的(指令的)」(*directed*)政策、「選別的」(*selective*)政策、「機能的」(*functional*)、「部門的」(*sectoral*)といったキーワードが、非常に曖昧に使われている。「機能的」という用語は、部門を特定化させない機能、たとえば、R&Dとか、輸出全体を指し、「部門的」という用語は、特定部門を指している。そして、「政策的」は、「機能的」と同義であり、「選別的」は、「部門的」と同じである。「政策的」は、「選別的」と注意深く区分されている。こういう区別があるからこそ、「政策的」金融政策が機能的な分類に入れられた。日本には、政策金融というものがあったといわれるとき、日本政府は、産業を特定化しないR&D支援、つまり、機能的支援をおこなったという解釈が施される。そして、それが一定の効果を上げるようになると、通常の商業信用に取って代わられる。ところが、産業政策というとき、それは、「選別的」なものと同義で、部門特定のなものとして扱われる。

つまり、金融は、初めから「機能的」であり、産業政策は、同じく初めから「部門的」なものであると、なんらの証明を経ずして位置づけられている。その上で、特定の部門を支援しない政策金融は意味があり、特定の部門を支援する産業政策は機能しなかったというのである。それは、日本の立場に配慮した政治的な判断であった (Wade [1996], p. 26)。

報告書は、1993年8月、世銀の理事たち全員の討議に委ねられることになった。米国選出理事は、この報告書に自由市場に対する強い擁護を読み取り、全面的な支持を表明した。白鳥氏の後任の日本選出理事は、慎重に賛辞を述べるに止めた。アルゼンチン選出理事は、報告書が介入主義を擁護しているとして怒りを込めて非難した。インドの理事は報告書の反介入主義はあらかじめ決められていたことだと非難した (Wade [1996], p. 27)。

1993年9月26日、『奇跡』がいよいよ総会に提出されることになった。各国のジャーナリズムは多様な反応を示した。日本のジャーナリズムは、世銀が東アジアの政府介入の正当性を認めたという論調が多かった。英米のジャーナリズムはその正反対であった。『フィナンシャル・タイムズ』紙 (*Financial Times*) は、特定の部門や企業を促進させようとする産業政策が、東アジアにおいて失敗であったし、この十数年間の急速な成長を説明するものではない、ということこそこの世銀の研究は示している」と論じた。ところが、日本経済新聞は、「この報告は、質の高い人的・物的資本の蓄積を推進力として描き、政府による介入を高く評価している」とした⁵⁾。

大蔵省官僚は、世銀がついに政府介入の有用性を認めたことを喜んだが、日本の産業政策を全面的に評価していないことには不満であった。ただし、通産

5) *Financial Times*, September 27, 1993, p. 16. 『日本経済新聞』, 1993年9月26日。The Far Eastern Economic Review は、この研究を次のように評価した。「選別された産業を意図的に助けたり、いつでも市場の知恵を反映する何百万人という個人の決定に代えて、官僚的な選別を導入するということは、今日、高くつく成長コストであり、そうした賞罰を阻止しているということを示している」。「過去30年間、東アジアのダイナミックな経済成長を促してきた経済政策は、世界の他の途上国にも適用できるというのが、世銀の研究結果である」(The Daily Yomiuri, October 27, 1993)。

省の態度は微妙であった。大蔵省の見解を共有しながらも、すでにECと米国との交渉で問題になっているように、日本が過度の介入をおこなうのではないかと外国の疑念を増幅すると、通産省は危惧していた (Johnson [1993 a], p. 59)。通産省内部にも立場の相違があった。貿易関係部門では、米国市場へのアクセスが必要なために、米国の自由市場擁護をシンボルとしてやむなく受け取らねばならないとし、政府介入が東アジアでは非効率的であったとの報告書の主張を真摯に受け止めた。反対に、産業政策関係部門では報告に厳しく批判的であった。通産省の2つの反応は、日本の通商政策の正確な反映であった。つまり、中期的には米国との貿易を維持したいために、世銀を露骨に批判して米国を刺激したくない。しかし、長期的には東南アジアや中国の方が米国よりも市場的に大きくなる。世銀理事会では、白鳥の後任が、日本政府の意向を受けて世銀攻撃をやめた。日本は、政策金融を継続するにしても、これまでのように狭く限定した紐付きはやめ、金利も市場よりも2-3%も低い条件は提示しないと約束した (Wade [1996], p. 30)。

問題は一件落着したかの観であった。3人の立役者のうち、サマーズは、クリントン政権の財務副長官、バーゾールは米州開発銀行副総裁、ベイジは世銀中東担当主任エコノミストとなって、それぞれ転身した。

産業政策を擁護する叙述があったとしても、それは、それを強く希求し、世銀に圧力をかける国への政治的配慮から出たものでしかなかった。その証拠に、圧倒的に多くの個所で、平気で反対の叙述をおこなっている。1993年段階の世銀はまったく変わらなかった。

日本は、この報告書以外にも金を出して、世銀からペーパーを出させた。そうして日本の影響力を強めようとしたのである。これに応えたかのように、世銀の日本評価は慎重に曖昧な表現をした。日本はそれをお墨付きのように扱い、「日本型モデル」が公式に認知されたとの宣伝をおこなった。そして、1995年のように、日本の援助方式に対する世銀の反対はトーン・ダウンした。

日本は、世銀に圧力を加えることはよしたが、日本方式をアジア諸国に吹聴

することをやめたわけではなかった。ロシアや東ヨーロッパ、サハラ地域が自由市場論で救済できるわけではない。その理論があまりにも短期的視点に止まるからである。日本は戦後一種の計画経済として出発し、長年かけてゆつくりと市場を自由化してきた。いまでは80%ほど自由化されている。しかし、途上国では50%がすでに自由化されている。日本の経験からすれば、これは早すぎる。日本の真似をする必要はないが、少なくとも、日本の経験を途上国はもっと学ぶべきである、といった類の政府系エコノミストの発言が内外のメディアを通じて発信されることには変わりなかった⁶⁾。

おわりに

世銀は、つねに、パチカンのような無謬性的正統性を自負してきた。その役目は、政府の過剰介入によって生み出された市場の歪みを是正することにある。民間企業を発展させ、政府の介入を抑え、その他の政策を許さないという「ワシントン・コンセンサス」を遵守する。それを計量経済学で裏付ける。しかし、そうした研究方法は正確無比のものであるといい切れるものだろうか。『東アジアの奇跡』は、データ分析の正確さよりも、使用される言語の意図的曖昧さが目につく報告書であった。それに、世銀は、公平無私の立場を堅持しているといい切れるものだろうか。確かに、世銀は第2の出資者の日本からは距離を置く自立性を示していた。しかし、世銀は米国からは、完全に自立していない。世銀には、一定の権力構造がある。この構造が新しい戦略への目配りを断念させるのである。『東アジアの奇跡』が示したことは、米国の価値と利益が世銀に反映されているという事実である。米国政府は、つねに、世銀スタッフに影響を及ぼす。世銀総裁はつねに米国人である。世銀は、国際金融市場に依存し

6) 引用した官僚の発言は、開発経済研究所 (Institute of Developing Economics) のものである (Dawkins [1995])。1994年、OECF は奇跡のコメントを得るべく、OECD 諸国からの学者を招待した。英国人8人、日本人2人のコメントが (開発援助研究所 [1994]) に掲載された。また OECF の OECD 諸国駐在事務所も同様の試みをおこなった (Economic Planning Agency [1994])。

ているので、国際金融市場や金融組織を担う金融マンの価値観と同じであり、この価値観が米国政府のものに同化されている。

人的構成にしても、世銀のスタッフも専門家も、圧倒的に米国人である。さらに、1980年代初めより、米国人でなくとも、エコノミストのほとんどは英米で訓練を受けた人たちである。日本の大学を卒業した専門家はほとんどゼロであった。専門家集団であるゆえに、世銀は外部の権力から自立しているのだと言われることが多いが (Krasner [1982], Ascher [1983]), そこにはこうした人的構成の歪みが無視されている。

つまり、世銀は、米国の対外的インフラストラクチュアである。日本が国内では発揮できる強力な影響力を、外部にも発揮することは非常に難しい。自国に有利な対外援助を影響力行使の梃子にするといったところで、世銀との対立にみられるように、日本には世銀の壁が立ちはだかっている。それに反して、国内的には日本より弱い影響力しかもたない米国は、世銀や IMF といった国際機関への圧倒的な影響力を使って、対外的影響力を最大限発揮してこれた。しかも、世銀が、単なる正直なブローカーでしかない、公平無私な国際的中立機関というレッテルが、米国政府に都合のよい結果を生み出したのである。

こうした権力構造をみるかぎり、米国の姿勢が変わることが、国際金融政策を変える不可欠の決定要因であることが分かる。

引用文献

- Ascher, William [1983] "New Development Approaches and the Adaptability of International Agencies : The Case of the World Bank," *International Organization*, no. 57, Summer, 1983.
- Dawkins, William [1995] "Pedlars of the Japanese Model to Developing World," *Financial Times*, February 7, 1995.
- Economic Planning Agency (Japan) [1994] *Possibility of the Application of Japanese Experience from the Standpoint of the Developing Countries*, November, 1994.
- International Herald Tribune* [1992] "Japan Wants Strings on Aid : At Odds with

- US, Tokyo Urges Managed Economics", March 2, 1992.
- Johnson, Chalmers [1993 a] "History Restarted : Japanese-American Relations at the End of the Century", in Higgott, R., Leaver, R. & Ravenhill, J., eds, *Pacific Economic Relations in the 1990s : Conflict or Cooperation ?*, Boulder, 1993.
- Johnson, Chalmers [1993 b] "Comparative Capitalism: The Japanese Difference," *California Management Review*, Summer, 1993.
- Johnson, Chalmers [1994] "Wake up America !," *Critical Intelligence*, Vol. 2, no. 8, 1994.
- 開発経済研究所 [1994] 「特集：東アジアの奇跡」『開発援助研究』Vol. 1, no. 3, 1994年。
- Krasner, Stephen [1982] "Regimes and the Limits of Realism : Regimes as Autonomous Variables," *International Organization*, no. 36, Spring, 1982.
- 久保田勇夫 [1993・1994] 「東アジアの奇跡—最近の開発援助政策の論点」『ファイナンス』1993年12月, 1994年1月号。
- Lincoln, Edward [1993] *Japan's New Global Role*, Washington DC, 1993.
- OECD [1991] *Issues Related to the World Bank's Approach to a Structural Adjustment : Proposal from a Major Partner*, 1991.
- Rafferty, Kevin [1994] "Sun Sets upon Japanese Miracle," *The Guardian*, January 15, 1994.
- Rowley, Anthony [1992] "To Russia with Pride: Japan Offers Economic Model," *Far Eastern Economic Review*, August 13, 1992.
- 白鳥正喜 [1992] 「途上国の開発支援策—市場偏重より日本型参考に」『日本経済新聞』1992年5月20日付。
- Stern, Nick [1993] "The Bank as an Intellectual Actor", paper for World Bank History Project, London School of Economics, 1993.
- Wade, Robert [1993] "Managing Trade : Taiwan and South Korea as a Challenge to Economics and Political Science," *Comparative Politics*, Vol. 25, no. 2, 1993.
- Wade, Robert [1996] "Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: *The East Asia Miracle* in Political Perspective," *New Left Review*, Number 217, May/June, 1996.
- World Bank [1991] *World Development Report 1991, The Challenge of Development*, Washington DC, 1991.
- World Bank [1992] *Support for Industrialization in Korea, India, and Indonesia*, Washington DC, 1992.
- World Bank [1993] *The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy*,

1993, Washington DC. (白鳥正喜監督訳『東アジアの奇跡—経済成長と政府の役割』東洋経済新報社, 1994年)。